

## L'Union Européenne et la démocratie

La construction européenne est née d'une idée ancienne puisque Victor Hugo en 1849, souhaitait la constitution des « Etats-Unis d'Europe » mais le projet s'élabore réellement après la deuxième guerre mondiale durant laquelle les pays européens se sont entre-déchirés. C'est un processus inédit d'intégration progressive entre des pays indépendants et démocratiques qui a dû concilier deux évolutions opposées : une intégration de plus en plus forte et un élargissement de plus en plus large, en particulier à partir de 1990 avec la chute des pays socialistes d'Europe centrale.

Vous avez, p 78, une chronologie très sommaire des grandes dates de l'intégration européenne. Vous avez aussi, document 3 p 78, le périmètre géographique de l'union européenne, qui est passé de 6 pays à sa création à 27 pays actuellement. Ne pas confondre avec la zone euro qui ne comprend que 19 pays.

### **I/ Le fonctionnement de l'union européenne : démocratie représentative et démocratie déléguée**

#### **A/ Les institutions de l'Union européenne**

Le document 1 p 88 présente les 5 grandes institutions européennes, les documents 4 p 79 et 1 p 82 présentent les interactions, les relations entre elles. 2 institutions sont une projection directe des Etats nationaux, les autres sont indépendantes des Etats :

- le conseil européen réunit les 27 chefs d'Etat (ou de gouvernement pour les monarchies et l'Allemagne) des pays de l'Union Européenne ; cette institution donne les grandes orientations de la politique européenne pour les prochaines années, les objectifs à atteindre. Il y a 4 conseils européens par an ;
- Le conseil de l'Union européenne réunit les ministres des 27 gouvernements en fonction du thème de la réunion (par exemple les ministres de la culture s'il faut évoquer un thème culturel). Il doit coordonner les politiques économiques. Il a un pouvoir législatif partagé avec le Parlement européen ; ils doivent s'entendre sur les directives à voter ainsi que sur le budget européen. Voir plus bas au B/2)
- la commission européenne est le pouvoir exécutif de l'Union européenne. Sa fonction principale est de proposer (initiative législative) et de mettre en œuvre les politiques communautaires. « Gardienne des traités », elle veille à leur application. Par exemple, elle sanctionne les entreprises et les Etats qui ne respectent pas les directives ou les règles européennes. Ses membres sont nommés par les chefs d'Etat ou de gouvernement mais doivent être approuvés par le Parlement européen qui élit le président de la commission.
- Le parlement européen se compose de 705 députés élus pour 5 ans au suffrage universel direct. Depuis 1979, le parlement européen a acquis de plus en plus de compétences et de pouvoir, en particulier vis-à-vis de la commission européenne. Le Parlement peut proposer des amendements à la directive en première lecture puis le texte est étudié par le Conseil de l'UE qui peut refuser le texte et peut à son tour le modifier. La directive revient alors devant le Parlement européen en deuxième lecture.

Les institutions européennes produisent des textes européens. On peut distinguer :

- le règlement et la décision sont directement applicables ;
- la recommandation et l'avis ne sont pas contraignants ;
- la directive est un texte qui donne des objectifs à atteindre dans un délai fixé par la directive et souvent de 2 ans. Elle est contraignante et doit être transposée dans le droit de chaque pays.

Il y a des directives pour réduire les rejets de gaz à effet de serre des pays européens. Une obligation de résultat lie chaque Etat quant à la transposition des directives mais ils restent libres de choisir les moyens propres à assurer la transposition. Autrement dit, la directive indique l'objectif précis à atteindre et laisse la liberté aux pays pour s'organiser. Si les objectifs ne sont pas atteints, le pays est sanctionné par une amende.

Ainsi, en 2019, la Cour de justice de l'UE estime que « la France a dépassé de manière systématique » depuis 2010 la valeur limite pour le dioxyde d'azote rejeté essentiellement par les véhicules diesel et elle condamne la France à une amende de 11 millions d'euros. La cour de justice a été saisie par la commission européenne en 2018. En France, on estime que la pollution de l'air est responsable chaque année de 48 000 morts.

## **B/ une démocratie déléguée au fonctionnement complexe**

### **1) une délégation de la souveraineté**

En acceptant d'entrer dans l'Union européenne, les Etats en acceptent les règles et **ils perdent une partie de leur souveraineté au profit de l'Europe**. Dans certains domaines, la perte de souveraineté est totale. Par exemple, aucun pays de l'Union européenne ne siège à l'OMC (organisation mondiale du commerce). C'est un commissaire européen, membre de la commission européenne, qui siège et qui représente la totalité des pays membres. Il a un mandat pour négocier mais qui est limité à ce que chaque Etat a décidé au conseil de l'union européenne. L'avantage est que le poids de l'Union européenne dans des négociations internationales est plus important que celui de chaque pays européen.

On dit que cette **compétence est déléguée à l'union européenne**. D'autres compétences sont déléguées exclusivement à l'Europe comme la politique monétaire dans la zone euro, la politique de la concurrence, les règles de douane...

Certaines compétences sont partagées avec les Etats comme la politique agricole commune, l'environnement, le transport. D'autres domaines sont du ressort des Etats comme le budget, l'éducation, le tourisme, la santé. Ainsi, la gestion d'une crise sanitaire comme le covid relève de la politique de santé de chaque Etat. Ce sont donc des domaines où les Etats n'ont pas accepté de déléguer des pouvoirs.

Toutes ces compétences sont résumées dans un tableau p 88

### **2) un système législatif complexe**

La prise de décision et les règles de votes sont très particulières et dépendent des sujets traités. Il faut parfois que les 3 instances de décision (conseil de l'Union européenne, commission européenne et parlement soient en accord donc négocient). Le Parlement européen n'est pas compétent pour certains sujets et n'est consulté que pour avis. La décision est alors prise par le conseil de l'union européenne. C'est de moins en moins souvent le cas comme le montre le document 3 p 83. Entre 1994 et 1999, 71 % des procédures législatives se contentaient de consulter le parlement européen contre 11 % entre 2009 et 2014. **Le Parlement européen prend de plus en plus de pouvoir**. Entre 2009 et 2014, 89 % des lois européennes sont prises en **codécision** entre le parlement européen et le conseil de l'Union européenne. Dans le conseil de l'Union européenne, certains sujets doivent être votés à l'unanimité ce qui est un facteur de blocage. Les autres sont pris à la majorité qualifiée.

**Majorité qualifiée : système de vote au sein du conseil de l'Union européenne où la majorité est atteinte avec 55 % des Etats (soit 16 sur 28) représentant 65 % de la population européenne.** Le premier critère évite que les gros pays imposent leurs règles aux petits, le second critère permet d'éviter une coalition de petits pays contre les grands.

Tout débute par une proposition législative que la Commission européenne présente au Parlement européen. La Commission européenne possède le monopole de l'initiative législative, bien que l'impulsion politique provienne généralement d'une concertation en amont, à laquelle participent notamment les Etats membres.

Régulièrement, c'est le Parlement européen lui-même qui invite la Commission à élaborer une proposition sur un sujet particulier. Il le fait au moyen d'un rapport d'initiative législative, voté par la majorité des députés. La Commission européenne est alors libre de suivre ou non la proposition du Parlement, mais s'engage à présenter "une proposition législative dans un délai d'un an" ou à inscrire "cette proposition dans son programme de travail de l'année suivante". Elle doit sinon "en expose[r] les motifs circonstanciés au Parlement" (Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne). [...]

Une fois le texte voté et amendé par le Parlement, c'est donc au tour du Conseil de l'UE de se prononcer. Le Conseil exprime sa position une fois que le Parlement a publié la sienne, mais en pratique il travaille en même temps que le Parlement européen sur le texte. Lorsque la position du Parlement lui est transmise, quatre cas de figures peuvent se présenter :

- Si le Parlement européen et le Conseil n'amendent pas le texte de la Commission, le texte est adopté.

- Si le Parlement amende le texte et que le Conseil accepte tous les amendements, le texte est adopté.
- Si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen (qu'il ait ou non amendé la proposition de la Commission), il adopte une position commune qui est renvoyée au Parlement européen pour une deuxième lecture.
- Le Conseil ne parvient pas à s'entendre sur un compromis : dans ce cas la procédure est bloquée jusqu'à ce que les Etats membres trouvent un accord, au moyen de plusieurs réunions si nécessaire. En pratique, un certain nombre de textes ne franchissent pas cette étape, le Conseil n'ayant pas de délai pour se prononcer. Sans être officiellement rejeté, le texte de loi ne voit alors jamais le jour...  
<https://www.touteurope.eu/actualite/comment-le-parlement-europeen-prend-il-ses-decisions.html>

## **II/ L'union européenne face aux citoyens et aux Etats : les remises en question depuis 1992.**

### 1) une montée de l'euroscpticisme depuis les années 2000

1992 est la date de traité de Maastricht instituant la monnaie unique pour les pays qui peuvent et qui veulent une monnaie unique mais il aussi renforcé le pouvoir du parlement et voulu instituer une citoyenneté européenne grâce à un médiateur européen habilité à recevoir les plaintes de tout citoyen européen. La monnaie unique a cependant des effets pervers en matière de politique économique car des critères de déficit budgétaire limités sont imposées aux gouvernements qui ne peuvent plus mener des politiques de relance de leur économie. Certains Etats comme l'Allemagne craignent que des Etats trop dépensiers s'endettent sur les marchés financiers et fragilisent la valeur de l'euro, rendant les importations plus coûteuses pour les consommateurs européens. Ils craignent aussi que cela génère de l'inflation (hausse des prix) du fait de la surabondance de monnaie. De ce fait, la croissance économique de la zone euro est faible et surtout, les économies au sein de la zone divergent de plus en plus et certains pays s'appauvrissent relativement aux autres. Les politiques libérales conduisent aussi à une progression des inégalités. C'est dans ce contexte économique que **l'euroscpticisme** progresse.

L'euroscpticisme se traduit dans la participation aux élections européennes de moins en moins forte (document 3 p 85 – 62 % en 1979 contre 43 % en 2014), par le fait que des gouvernement hostiles à l'Europe et aux principes démocratiques qu'elle défend, arrivent au pouvoir. En mai 2005, le refus par les Français, de valider par référendum, le projet de constitution européenne (document 3 p 87) en est une manifestation retentissante. En juin 2016, le refus des citoyens de se maintenir dans l'Union européenne (Brexit) est le dernier avatar de cette désaffection pour l'Europe.

Dans le document 1 p 84, on voit que la confiance des citoyens dans l'Union européenne est de 42 % seulement en 2018 : 33 % en France, à peine plus confiance qu'au Royaume-Uni (31%), 25 % en Grèce (effet du comportement de l'Union européenne pendant la crise grecque).

L'euroscpticisme est aussi alimenté par des discours d'hommes politiques qui rejettent les responsabilités de politiques impopulaires sur les directives de Bruxelles

### 2) une Europe technocratique ?

Une partie des eurosceptiques dénoncent une Europe technocratique, dirigée par des « experts », depuis Bruxelles, des personnes non élues aux mains des lobbys des firmes multinationales. Ils dénoncent à la fois l'absence de démocratie au sein de l'Union, des décisions qui ne sont pas dans l'intérêt des Français. Ces critiques souverainistes demandent que les transferts de souveraineté soient annulés ce qui pourrait se traduire par une sortie de la zone euro et un retour au Franc.

Les européens souverainistes veulent une Europe où les pays négocient des projets d'égal à égal et s'opposent aux partisans d'une Europe fédérale. L'Union Européenne est entre ces deux modèles, au milieu du gué, ce qui provoque aussi son impuissance dans certains domaines. (document 4 p 87)

Dénoncer l'Europe technocratique est assez facile tant l'administration européenne est une grosse machine, avec énormément de fonctionnaires, qui produit des règles parfois abscones. La complexité du processus de décision, vu plus haut, va aussi dans ce sens mais il a pour

objectif, justement, de garder un pouvoir Etatique sur les décisions européennes puisque les gouvernements sont représentés dans le Conseil de l'Union européenne .

Peut-on pour autant dire que l'UE n'est pas démocratique ? Tout d'abord, elle est constituée de gouvernements démocratiquement élus, qui constituent le Conseil de l'Europe et le Conseil de l'Union européenne. Ensuite, le Parlement européen est lui aussi élu et il a de plus en plus de pouvoirs mais beaucoup ont gardé l'image d'un parlement européen fantoche qui ne fait que donner son avis, ce qui était le cas à sa création. Il faudrait certes renforcer le caractère démocratique de l'Union européenne, ce qui se fait progressivement.

**Une démocratie ne fonctionne que si elle est perçue comme telle, si les gens se sentent citoyens européens.** Les élections participent à cette construction mais les élections européennes restent trop attachées aux problématiques nationales. Ce sont souvent des votes sanctions contre des gouvernement nationaux. Il faudrait des listes purement européennes, sans attache nationale. (document 2 p 85) mais comment respecter alors la répartition des parlementaire en fonction de la population de leur pays (96 député Allemands, 79 députés Français, 76 députés Italiens... 6 députés Maltais) ?

Depuis 2012 et le traité de Lisbonne, un instrument peut renforcer le sentiment de citoyenneté : ce sont les **initiatives citoyennes européennes (ICE)**. En recueillant un million de signatures dans au moins 7 pays de l'Union, ils peuvent demander à la Commission européenne de proposer de nouveaux actes législatifs ou de modifier la législation européenne existante. Le document 5 p 79 montre que sur les 54 ICE depuis 2012, 4 ont abouti et 9 sont en cours en 2019. Cela traduit la difficulté de mener à bien cette pétition internationale. Et quand elles aboutissent, la Commission européenne ne répond pas toujours de manière satisfaisante à la demande (document 5 p 85).

Construire une citoyenneté européenne est un processus forcément très long, il ne peut pas être le résultat uniquement de dispositifs institutionnels, il passe par une culture partagée, des rencontres comme peut le faire le **programme Erasmus**. Il se heurte à un obstacle linguistique majeur.

### 3) Une Europe trop libérale ?

L'Union européenne s'est construite à partir de l'économie. Il s'agissait de construire un grand marché européen qui s'est renforcé au fil du temps. Une zone de libre-échange d'abord entre les marchandises puis, à partir de l'Acte Unique en 1989, une zone de libre circulation des hommes et des capitaux. C'est pourquoi l'Union européenne a produit des normes pour homogénéiser le marché, des règles pour éviter la distorsion de concurrence. La « concurrence libre et non faussée » est réaffirmée dans le traité européen de 2005 (projet de constitution rejeté par les Français). C'est une critique faite par la gauche politique : l'Europe serait trop libérale, plus prompte à défendre les entreprises privées, les lobbys industriels que ses citoyens. Il n'y a a, par exemple, pas d'Europe sociale, pas d'harmonisation fiscale entre les pays européens.

Cette critique est fondée, l'Europe économique s'est construite plus rapidement que l'Europe sociale et politique. Néanmoins, certaines critiques doivent être relativisées. Par exemple, si l'Europe est impuissante à supprimer la compétition fiscale entre les Etats (c'est-à-dire des baisses d'impôts et de charges pour les entreprises et les ménages les plus riches qui peuvent quitter le pays) et impuissante à harmoniser les politiques sociales, c'est parce que les Etats ont refusé de donner cette compétence à l'Union européenne. Cette compétition fiscale où l'argent des plus riches se cache dans des paradis fiscaux réduit les recettes fiscales, fait supporter l'impôt et les baisses d'allocations sur les plus pauvres donc accroît les inégalités et le sentiment d'injustice, source de l'euroscepticisme. Une harmonisation fiscale doit requérir l'unanimité des 28 pays membres ce qui est impossible. Cette critique antilibérale peut donc conduire à vouloir quitter les traités européens mais aussi à réclamer une Europe plus politique et plus fédérale. A condition que l'harmonisation fiscale et sociale ne s'aligne pas sur le pays le moins-disant de l'Union.